

Northumbria Research Link

Citation: Zhou, Lei (2011) Golden 20 Years: Development and Boost of PFI in the UK (in Chinese). International Project Contracting and Labour Services, 9. pp. 15-17. ISSN 1672-2884

Published by: China International Contractors Association

URL:

This version was downloaded from Northumbria Research Link:
<http://nrl.northumbria.ac.uk/id/eprint/6930/>

Northumbria University has developed Northumbria Research Link (NRL) to enable users to access the University's research output. Copyright © and moral rights for items on NRL are retained by the individual author(s) and/or other copyright owners. Single copies of full items can be reproduced, displayed or performed, and given to third parties in any format or medium for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge, provided the authors, title and full bibliographic details are given, as well as a hyperlink and/or URL to the original metadata page. The content must not be changed in any way. Full items must not be sold commercially in any format or medium without formal permission of the copyright holder. The full policy is available online: <http://nrl.northumbria.ac.uk/policies.html>

This document may differ from the final, published version of the research and has been made available online in accordance with publisher policies. To read and/or cite from the published version of the research, please visit the publisher's website (a subscription may be required.)



**Northumbria
University**
NEWCASTLE



UniversityLibrary

黄金20年： 英国PFI模式的发展与繁荣

文/周蕾

PFI起源于英国。从上世纪80年代起英国政府就开始尝试PPP模式，著名的项目包括英法海底隧道（Tunnel Channel）和伦敦地铁。从1992年开始正式以PFI命名。后在英国前首相托尼布莱尔的积极倡导下，英国自上而下全国范围推广和实施PFI项目，这种热情一直延续到2008年金融危机影响到整个银行信贷市场为止。是什么原因使英国走上PFI之路，更是什么原因使得PFI能够在英国过去的20年间获得如此巨大的成功，PFI在金融危机之后的前景将如何，PFI对于国际承包商的影响力又有多深远，本文尝试通过系统的分析来解开这些谜团。

什么是PFI模式

PFI模式是PPP形式的一种，现在主要流行于英国、澳大利亚和日本，中文全称为“私人主动融资”。相对于其他PPP模式而言，PFI的精髓是“主动”二字，其意思是私营企业特别是承包商不再像过去那样，等待政府将项目规划和设计之后再被动进入，按制定好的方案操作。私营企业在PFI项目中可以根据自己专长的技能和知识主动和政府探讨项目的可实行方案，包括融资、设计、实施建造以及后期运营，充分发挥私营企业的创新精神，通过合理的风险分配和全程的精细化项目管理来获得项目的最佳运行效果。而政府部门也可以从复杂的基

础设施项目的操作中解脱出来，运用有限的资源来关注最重要的民生问题，从而实现社会利益分配的最合理化效果。私营企业则通过这种全程参与的模式来获得利益的最大化。从形式上看，PFI区别于BOT的主要特征是PFI的回报模式是采取特殊经营公司向政府按单位收取费用，而不是直接向终端使用者收取费用。最常见的PFI形式有DBFO (Design, Build, Finance and Operate)，另外还有Joint Venture和Concession等。PFI项目一般都采取20~35年的长期合作模式。

PFI的原理

PFI主要基于两个理论原理，第一个是风险管理，其中包括项目的政治风险、融资风险、设计风险、合同风险、建造和运营风险等，PFI主要的作用就是将风险更合理地分配，比如说政府可以将项目的建造风险更好地转移到承包商身上，这样可以解决基础设施项目一贯的成本资源浪费和工期延误的两大恶瘤。而承包商也可以通过固定的收费来降低其商业风险，获得长期稳定的收益。PFI的第二个原理是物有



所值原理 (Value For Money)。VFM 是一种比较模式, 通过全生命周期成本分析对比, 在PFI模式下和在传统采购模式下哪一种方式更节约、更有效, 所使用的社会资源更少。英国所有的PFI项目在前期都要通过VFM的测试。通过实践总结, 英国已经形成一套VFM测试的标准化模式。简单地讲就是对比两种情况下的总成本, 如果PFI的总成本大过传统模式, 那么就不是物有所值了, 就不需要使用PFI模式, 反之, 就证明了PFI项目的价值所在。但是由于项目未来的变量大, 而且成本信息采集的难度高, 未来成本的估算精确度低, 使得“物有所值”原理在实际操作中一直被诟病。

PFI发展的三个重要阶段

1992年到2011年是英国PFI市场繁荣发展的黄金时代, 这个时期可以明显地分为三个阶段。

第一个阶段: 孵化阶段 (1992—1996年)。

由于历史的原因, 在二战之后英国无论在经济发展和社会基础设施建设方面都不再拥有过去日不落帝国的辉煌和成就, 殖民时代的老本也消耗殆尽。上世纪70年代末, 英国经济开始出现混乱, 政府财政赤字高筑, 社会发展严重滞后, 基本的社会保障系统陈旧不堪, 已无法满足国人的需求。而另一个方面, 英国是一个推崇高福利的国家, 医疗和中小学教育都是免费的, 这样使得政府的财政负担更加严重, 尖锐的社会矛盾使得政府不得不采取激烈的改革措施。撒切尔夫人执政时期 (1979—1990年), 她大力抨击

传统的福利制度, 极力推崇私有化进程, 许多机构包括公共住房、矿产、航空、电信和煤气等行业都私有化了, 但是私有化追求纯粹的经济效益, 这与公共社会福利是有不可调和的矛盾的, 而福利制度下的英国必须想出一种能够兼顾公私利益的运行模式。1992年, 英国当时的财政大臣拉蒙特 (Norman Lamont) 提出了PFI模式, 并开始小范围实验, 这种尝试一直持续到保守党下台为止。第一个阶段主要通过实验的方式证明了PFI项目的可实施性以及对于补足政府财政支出在基础设施建设领域的重要性和紧迫性。当时最极端的例子是英国政府要求所有的项目都必须首先考虑使用PFI模式, 在PFI无法实行的情况下才考虑传统或者其他采购模式。

第二个阶段: 大发展阶段 (1997—2008年)。

这是PFI发展的繁荣阶段, 1997年工党执政, 英国前首相布莱尔上台提出了“新英国, 新共党”口号, 对于社会经济的发展制定了非常有雄心的中长远计划。而要实现这些计划, PFI是其主要施政手段。当时中央政府大力推广PFI项目, 一下子就在各个领域全面铺开, 几乎覆盖了全部公共基础设施, 包括监狱、学校、交通、医院、国防、政府办公大楼、博物馆、图书馆、法院、地方医疗中心以及垃圾处理站项目等。其中最大的一个计划就是使用PFI模式重建或者翻新英格兰地区全部的中小学校。

这个阶段, 英国建立了完整的政府法规和监督体系、规范的招投

标模式、标准项目合同以及通用的物有所值测试模式, 使得PFI模式在各级政府部门都得到了顺利地实施和运用, 强烈的政府意愿和健康成熟的建筑市场使得PFI项目在英国最大范围地推广和实施。英国在金融危机前经济的平稳发展和社会基础设施的改善, PFI功不可没。

第三阶段: 成熟阶段 (2009—2011年)。

从2008年9月份开始, 随着全球金融危机的爆发, 私人资金的投入受到严重影响, 英国银行的借贷率下降了80%, 而私人融资的成本却大幅地增加。在2008年英国有127个PFI项目开始实施, 而到了2009年明显降温, 只有32个项目。根据最新的数据统计, 2010年也仅仅有40个项目完成了招投标, 进入施工阶段。许多项目都因为在招投标中期投资方的突然撤出而导致流标。2009年3月, 英国财政部紧急成立了基础设施金融小组 (Infrastructure Finance Unit), 以帮助那些融资出现困难的PFI项目。该中心的成立, 挽救了不少项目, 更表明了英国当前联合政府对于PFI项目支持的决心与行动。

如今, 英国PFI虽然无法像过去一样成为政府部门基础设施建设的不二选择, 但它依然扮演着一个非常重要的角色。根据英国财政部估算, 英国还有超过价值130亿英镑的110个PFI项目在等待审批。在教育行业依然有超过一半以上的中小学等待翻新或改造。而地方政府的社会保障房项目如果不选择PFI模式基本无法运行和操作。欧洲PPP专家中心的资料显示, 英国依然是

欧洲最活跃的PPP市场。

由于金融危机的影响和英国政府执政党的变更，使得PFI未来发展受到巨大的影响。在经历了金融危机之后，英国PFI市场更加成熟和理性，虽然项目成交数量相对减少，但是前期项目施工阶段已经结束，大量的项目进入了相对稳定的运营阶段，项目的类型也从过去的公益型基础设施向经济型基础设施转变，而另一个特征是政府出台了一系列的保护措施，保证PFI模式的正常运行。

PFI项目对国际承包商的影响

英国政府对于PFI项目的支持和大力推广，不仅给英国本土的建筑施工企业带来新的机遇，也使得国际著名承包商获得了巨额的收益。全球前十名的最大国际承包商中至少有五家进入英国市场开展PFI项目，其中包括瑞典的斯堪斯卡公司（SKANSKA），法国的万喜（VINCI）、布依格集团（Bouygues）、宝维士联盛（Bovis Lend Lease）以及英国本土保富比迪（Balfour Beatty），其中两个最成功的案例是斯堪斯卡集团公司和保富比迪。

案例一：斯堪斯卡。

斯堪斯卡集团公司这个全球排名第二大的国际承包商最早进入英国的PFI市场，在上世纪80年代末就拿下了当时最早的PFI项目——英国伊丽莎白二世大桥。斯堪斯卡如今在英国拥有超过30亿英镑的PFI项目，其中最大的一单就是位于伦敦市的圣巴特和皇家伦敦医院（St Bartholemew's and Royal London

Hospital），这一个项目的价值就超过10亿英镑。就在今年4月，斯堪斯卡公司又拿下了一个7400万英镑的路灯项目。这些使得这个发源于瑞典的建筑承包商企业牢牢地在英国扎根，而且还带动它在其他国家的PPP业务。根据其2010年财务报告，公司的海外收入占据企业总收入的28%，而海外业务就是以英国的PFI项目为主。

案例二：保富比迪。

英国本土最成功建筑承包商保富比迪，这个现在全球排名第9位的国际承包商也是PFI项目的先行者。在1995年保富比迪拿下了英国最早的PFI公路项目，之后主要集中在铁路、医疗和教育领域。其2010年年度报告显示，它的PPP总资产达到5.82亿英镑，总共57个项目，在英国的PFI项目共计38个，其他PPP项目集中在美国（18个）和新加坡（1个）。

KPMG（毕马威）2008年的一份调查报告显示，87%的PFI项目盈利，而另一组数据显示PFI的利润大约在50%左右，项目的再融资给私营企业的回报率则更高，比如一个医院项目Norfolk and Norwich University Hospital 的投资回报率就高达67%。高回报率带给承包商更多的动力和热情，但这也是承包商在PFI公益项目中的动机被公众批评的一个主要原因。

总结

相对其他国家而言，英国是世界上最成熟最完善的PPP市场。虽然PFI在运行的过程中有许多的缺点和不足，它的未来依然困难重重，

但是在经历了过去20年的繁荣发展之后，这个市场愈发成熟和理性。它建立了完整的法律法规和项目实施规范。从中央到地方的各级政府都设立了专门的机构来辅导帮助PFI的立项与实施。跨行业的咨询管理机构的合作也使得PFI项目的管理和运营更加有效和稳定。金融危机使得政府和私营企业对于PFI的态度也更加趋于理性和谨慎。这些都将保证英国未来的PFI市场更加良性地发展，成为全球PPP市场的重要组成部分。

虽然每一个国家的国情不同，但对于其他国家而言，英国的PFI项目发展与演变的经验是值得学习和借鉴的。无论是政府还是企业都可以从中学习到更多有益的经验。从上而下的政府部门对PFI的支持、完善的法律体制和监管机构、严格的评审制度以及国际承包商的积极参与，是英国PFI项目成功的最主要因素，这些都是值得其他国家认真学习的地方。

过去20年是英国PFI的黄金时代，而未来20年是全球PPP市场的黄金时代。对于中国的国际承包商而言，“走出去”已不是问题，但是要引领全球建筑市场，就必须牢牢把握住未来20年这个不可多得的机会。如果要赢得全球PPP市场，就要从了解英国的PFI开始，全面系统地了解PFI模式的政治、经济和文化背景，熟悉市场化的运作规范，并且了解所需相关专业人才的知识体系和培训模式，把握高端市场，拥有真正的核心竞争力。✿

（本文作者单位：英国诺森比亚大学建筑与自然環境学院）